

## Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde de Poção

Decisão: Irregular

Processo TC N° 0570089-9

Relator: Conselheiro Valdecir Pascoal

Julgado: 06/07/06

Publicado: 10/08/06

### RELATÓRIO

O processo em apreciação trata da prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde de Poção, relativa ao exercício financeiro de 2004.

A equipe de auditoria, designada por este Tribunal, conclui seus trabalhos através do Relatório Preliminar de Auditoria, às fls. 896 a 914.

Regularmente notificada, através do Ofício TC/IRAR n° 059/05 (fls.916), a Ilma. Sra. Ecicleide Torres de Freitas Aguiar, gestora do Fundo Municipal de Saúde de Poção, à época, apresentou defesa escrita e acostou documentos aos autos, às fls. 918 a 944, os quais foram analisados conforme Apreciação de Defesa (fls. 947).

Passo a expor as principais irregularidades, dos argumentos de defesa, bem como as conclusões dos auditores após a análise da defesa:

1) Contratação de servidores para o desempenho de atividades inerentes a cargos públicos fora das hipóteses legais permitidas, ou seja, por concurso público, em cargos comissionados ou por contratação temporária por excepcional interesse público.

A defesa alega que o Município não dispunha, à época, de concurso público vigente, nem sequer de previsão para realizá-lo. Alega, ainda, que a limitação temporal não permitiria contratar aqueles profissionais de outra forma senão como fora realizado. Segundo a defendente, o que há de mais importante é a prestação de serviço à comunidade, respeitando o Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Analisando a defesa, os auditores mantiveram os termos do relatório, tendo em vista que a defendente não forneceu quaisquer elementos que justificasse a urgência.

2) Fracionamento de despesas para aquisição de medicamentos e material hospitalar, bem como aquisição de gêneros alimentícios, burlando a exigência constitucional de realização de processo licitatório.

Quanto ao fracionamento de despesa para a aquisição de medicamentos, a defesa alega que em saúde pública há situações emergenciais em que ou se presta o atendimento imediato ao paciente ou sua vida será sacrificada e, neste caso, o gestor público estará sendo alvo de responsabilização social e, dependendo da gravidade, caberá a culpabilidade penal, por negligência dos seus atos. Afirma a defendente que devido à urgência o hospital necessitou de aquisição imediata, independente de qualquer processo autorizativo, atendendo ao Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Analisando tal argumento, os técnicos desta Casa concluem que a alegação referente ao caráter emergencial, em que teria ocorrido a aquisição dos produtos, não justifica a ir-

regularidade, uma vez que o procedimento não ocorreu uma única vez, mas durante todo o exercício. Foram realizados vários processos licitatórios com tal fim.

Quanto à aquisição de gêneros alimentícios, a defendente alega que houve equívoco do auditor, uma vez que foram realizadas com amparo do processo licitatório nº 01/04, Convite nº 01/2004.

Os nossos auditores concluem que a defesa não elidiu a irregularidade, uma vez que não juntou documentação referente a tal processo.

3) Forte indício de beneficiamento direto de 03 firmas, em detrimento de outras, que poderiam ser convidadas, quando da expedição de convites para a realização de 02 processos licitatórios, seqüenciais e para o mesmo objeto, em total desrespeito ao que preceituam o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, bem como o artigo 3º, e o § 6º, do artigo 22, da Lei Federal nº 8.666/93.

Alega a defendente que o gestor municipal cumpriu integralmente o que preceitua a norma legal, uma vez que escolheu 03 participantes do mesmo ramo pertinente ao objeto licitado e afixou em local público (quadro de avisos da Prefeitura) o instrumento convocatório ampliando a todos os interessados a possibilidade de participação no referido certame.

Desta forma, conclui a defendente afirmando que o Município não restringiu o processo aos três licitantes convidados.

Quanto à autuação de dois processos seqüenciados para o mesmo objeto, instaurados e julgados em datas coincidentes e, a defendente invoca o artigo 15 da Lei nº 8.666/93, afirmando que o objetivo da divisão em parcelas foi ampliar a participação a outros interessados e propiciar a economia ao erário.

Ao analisar a defesa, os técnicos deste Tribunal mantiveram os termos do Relatório Preliminar de Auditoria, uma vez que no caso de Convite seqüenciais, faz-se necessário, a cada novo processo, convidar no mínimo, mais um interessado. Tal procedimento que não foi adotado.

4) Não-comprovação da apresentação dos relatórios trimestrais detalhados, em desacordo com o que preceitua o artigo 12 da Lei Federal nº 8.689/89, bem como, não atendendo à recomendação contida na Decisão TC nº 1539/03, que julgou a prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2002.

Alega a defesa que, apesar das insistentes convocações formais realizadas durante o exercício de 2004, somente conseguiu realizar três reuniões com o Conselho Municipal de Saúde, oportunidade em que apresentou os referidos relatórios. Todavia, em cada período obrigatório, tais informativos foram encaminhados à Câmara de Vereadores, por meio do líder do governo naquela Casa Legislativa, que os apresentava nas reuniões plenárias. Destarte, apesar da não-apresentação de todos os demonstrativos ao Conselho, como previsto na norma legal, o processo de publicidade não ficou prejudicado.

5) Realização de despesas com diárias, no montante de R\$ 7.819,60, sem a devida prestação de contas, caracterizada pela não especificação dos assuntos a serem tratados quando da realização das referidas viagens, contendo nas notas de empenhos ou anexos apenas a citação de que as viagens ocorreram a serviço da Secretaria Municipal de Saúde. Assim, não houve o atendimento ao que dispõem os incisos I, do § 1º, e III, do § 2º, ambos do

artigo 63, da Lei Federal nº 4320/64, no sentido de que as despesas realizadas com diárias não estão completamente especificadas, nem tão pouco individualizadas.

Segundo a defesa, o Relatório em análise relaciona 92 empenhos relativos a diárias, sob a alegação de que não há prestação de contas para os respectivos eventos.

O auditor tenta caracterizar a referida omissão pela não-especificação dos assuntos a serem tratados nas notas de empenho.

A defendente alega que não há qualquer vinculação entre o ato de empenhar e a não-apresentação da prestação de contas. Prossegue a defendente, afirmando que 75 das 92 notas de empenho se referem a diárias para motorista de ambulância. Segundo ela, “*obviamente que o motorista de ambulância tem como finalidade precípua e única conduzir pacientes no traslado do município de Poção a outro centro médico mais avançado e vice-versa.*” Por fim, a defendente afirma que as prestações de contas citadas no relatório estarão sendo encaminhadas.

Apreciando a defesa, os técnicos deste Tribunal ratificam a procedência da irregularidade, tendo em vista que a defendente comprometeu-se a juntar as aludidas prestações de contas, no entanto, não o fez.

6) Irregularidades nos abastecimentos de veículos, pois houve violação a preceitos estabelecidos nas Decisões TC nº 329/92 e 1.072/93, bem como nos incisos I, do § 1º, e III, do § 2º, ambos do artigo 63, da Lei Federal nº 4320/64, no sentido de que a despesa realizada com combustível não está completamente especificada, tampouco individualizada (não houve a indicação do período referente aos abastecimentos), impossibilitando, assim, uma maior eficácia do controle interno da entidade. Esta irregularidade é uma reincidência, caracterizada pela desobediência à recomendação contida na Decisão TC nº 1539/03, publicada no Diário Oficial do Estado em 13/01/2004, que julgou a prestação de contas, relativa ao exercício financeiro de 2002 – Processo TC nº 0370074-4.

A defesa alega que o controle de abastecimento na Secretaria de Saúde do município de Poção se dá pela descrição dos combustíveis utilizados mensalmente por veículo, obedecendo, ainda, a um critério lógico, ordenado e análogo ao sugerido pelo auditor, contendo todas as informações necessárias ao esclarecimento da destinação do referido combustível.

7) Utilização de empenhos ordinários para pagamento de despesas compulsórias, como telefone, onde deveriam ser empenhadas por estimativa e registradas em conta analítica “*Contas a Pagar*”, para que se fosse dado baixa progressivamente, à medida da liquidação e do pagamento dos subempenhos. Foi ferido o artigo 60, § 2º da Lei nº 4.320/64, podendo o responsável submeter-se ao disposto no inciso III, do artigo 73 da Lei Estadual nº 12.600 de 14 de junho de 2004, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Esta irregularidade é uma reincidência, caracterizada pela desobediência à recomendação 5 contida na Decisão TC nº 1539/03, publicada no Diário Oficial do Estado em 13/01/2004, que julgou a prestação de contas, relativa ao exercício financeiro de 2002 – Processo TC nº 0370074-4.

Alega a defesa que o procedimento apontado pela auditoria é o mais adequado à legislação, no entanto, a emissão de notas de empenho ordinário como foi feita, existindo dotação orçamentária para todo o exercício, como ocorreu, para despesas com as concessionárias EMBRATEL e TELEMAR, não altera em absolutamente nada o resultado do

exercício, nem afeta os demonstrativos de gestão fiscal, uma vez que estes registros são feitos pela despesa liquidada, situação em que, tanto o empenho ordinário, como o sub-empenho têm o mesmo valor, consistindo apenas em falha formal.

Analisando a defesa, os auditores mantêm os termos do Relatório Preliminar de Auditoria, uma vez que a defesa limita-se apenas a reconhecer que o procedimento apontado pela auditoria é o “*mais adequado*” e a afirmar que não causou prejuízo ao erário municipal. Entretanto, o empenhamento por estimativa não é meramente o mais adequado, porém o único adotado pela legislação pertinente à situação em tela.

8) Manutenção na folha de pagamento de pessoal nomeado para cargos em comissão, cuja natureza e atribuições são, na realidade, próprias de cargos em provimento efetivo, alguns deles exercendo há, pelo menos, 09 (nove) anos, configurando afronta ao Princípio do Concurso Público e, conseqüentemente, a nulidade das leis e dos atos de admissão.

Utilizando os mesmos argumentos do item 1 acima, a defesa alega que as contratações tiveram como finalidade primordial o respeito às necessidades da população, aos anseios do povo e isto traduz respeito aos Princípios basilares da Administração Pública responsável.

Analisando a defesa, os auditores afirmam que tais cargos não se enquadram no conceito de cargos e funções de confiança, posto que, são, de fato, funções técnicas e operacionais de natureza puramente profissional, fora, portanto, dos níveis de chefia, direção e assessoramento, devendo ser providos necessariamente por concurso público.

## VOTO DO RELATOR

Diante das informações trazidas à baila, no processo sob análise, têm-se as seguintes conclusões:

Quanto ao item 1, verifica-se que houve burla ao Princípio Constitucional do Concurso Público. A Administração, ao contratar servidores para a área-fim, não pode realizá-lo por meio de contratos de serviços. Este Tribunal já enfrentou a questão por meio da Decisão TC nº 1178/05, parcialmente descrita abaixo:

*“No intuito de atender às necessidades da sociedade, a administração pública exerce atividades-meio e atividades-fim. As entidades públicas apenas podem terceirizar as denominadas atividades-MEIO, a exemplo de limpeza, conservação, vigilância e transportes. E tal descentralização deve ser precedida do procedimento licitatório, até porque são funções que não exigem um alto grau de especialização por parte do prestador profissional. Quanto às atividades-FIM, como auxiliares de enfermagem, agentes sanitários, médicos, odontólogos, que são objeto da Tomada de Preço sob análise, deve a contratação dos profissionais ser precedida de concurso público ou nas hipóteses e prazos previstos na lei de cada esfera de governo, de seleção simplificada, objetivando a contratação temporária por excepcional interesse público.”*

Quanto ao item 2, verifica-se que a Administração realizou várias despesas com aquisição de medicamentos e material hospitalar, bem como aquisição de gêneros alimentícios, de forma fracionada, adotando indevidamente dispensa de licitação. O fraciona-

mento se caracteriza pela divisão da despesa, a fim de utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação ou para efetuar contratação direta. A Administração pode realizar várias licitações durante o exercício financeiro para um mesmo objeto, no entanto, deverá preservar sempre a modalidade de licitação correspondente ao todo. O fracionamento ocorre, diversas vezes, pela falta de planejamento do valor a ser efetivamente gasto, durante o exercício, para a contratação de certo serviço ou compra de determinado produto, ou, ainda, para execução de determinada obra.

Conforme instruções constantes no Manual de Orientações Básicas, publicado pelo Tribunal de Contas da União, por meio de sua página eletrônica, *“O planejamento do exercício deve observar o Princípio da Anualidade do Orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida pelo total da despesa no ano, quando isto for decorrente da falta de planejamento.”*

Concordo com a opinião dos técnicos desta Casa, quando da análise da defesa, tendo em vista que não restou caracterizada a emergência, além de não terem sido juntados aos autos documentos que justifiquem a falha.

O Tribunal de Contas da União já se posicionou sobre o caso em diversos julgados:

*“Atente para o fato de que, atingido o limite legalmente fixado para dispensa de licitação, as demais contratações para serviços da mesma natureza deverão observar a obrigatoriedade da realização de certame licitatório, evitando a ocorrência de fracionamento de despesa.”* (Acórdão 73/2003 Segunda Câmara)

*“Adote o sistemático planejamento de suas compras, evitando o desnecessário fracionamento na aquisição de produtos de uma mesma natureza e possibilitando a utilização da correta modalidade de licitação, nos termos do art. 15, §7º, II da Lei 8.666/93”* (Acórdão 79/2000 Plenário).

No tocante ao item 3, verifica-se que houve falha por parte da Administração, quanto ao procedimento adotado para convidar as empresas licitantes.

A Lei de Licitações e Contratos, em seu artigo 22, § 6º, assim preconiza:

*“Art. 22 ( ... )*

*§6º - Na hipótese do §3º deste artigo, existindo na praça mais de 3 (três) possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemblado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.”*

Diante do exposto, verifica-se que a Administração deveria ter convidado mais um interessado a participar do certame, o que não ocorreu.

Quanto ao item 4, verifica-se que a Administração não comprovou a apresentação dos relatórios trimestrais detalhados, em desacordo com o que preceitua o artigo 12 da Lei Federal nº 8.689/89, bem como, não atendeu à determinação 1 contida na Decisão TC nº 1539/03, que julgou a prestação de contas, relativa ao exercício financeiro de 2002.

Quanto ao item 5, verifica-se que houve realização de despesas sem a devida prestação de contas, no montante de R\$ 7.819,60, uma vez que não se especificou os assuntos a serem tratados, quando da realização das referidas viagens, contendo nas notas de empenho ou anexos apenas a citação de que as viagens ocorreram a serviço da Secretaria Municipal de Saúde. Além disso, apesar da defendente se comprometer a juntar documentos que comprovassem as despesas, não o fez. Tal fato configura burla aos incisos I, do § 1º, e III, do § 2º, ambos do artigo 63, da Lei Federal nº 4320/64.

Quanto ao item 6, observa-se irregularidades nos abastecimentos de veículos, pois houve violação a preceitos estabelecidos nas Decisões TC nºs 329/92 e 1.072/93. Conforme tais Decisões, para efetuar a aquisição de combustíveis e lubrificantes, o órgão competente da Administração deve utilizar formulário específico de requisição, detalhando as quantidades determinadas de cada combustível ou de lubrificante, devendo o posto abastecedor fornecer a competente nota fiscal a título de comprovante, devendo constar, ainda, a placa do veículo abastecido em cada requisição e em cada nota fiscal, bem como o período referente ao abastecimento. Vale também salientar, que a Administração não respeitou os incisos I, do § 1º, e III, do § 2º, ambos do artigo 63, da Lei Federal nº 4320/64, no sentido de que a despesa realizada com combustível não está completamente especificada, tampouco individualizada. Por fim, tal falha apresenta-se relevante, tendo em vista o desrespeito à determinação 6 contida na Decisão TC nº 1539/03, publicada no Diário Oficial do Estado em 13/01/2004, que julgou a prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2002 – Processo TC nº 0370074-4.

Quanto ao item 7, verifica-se que a Administração não obedeceu ao disposto no artigo 60, § 2º da Lei nº 4.320/64. Tal dispositivo reza que “*será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar*”. J. Texeira Machado Jr., comentando a Lei nº 4.320, afirma que:

*“São empenháveis por estimativa despesas tais como: compra de produtos químicos para tratamento de água; combustíveis e lubrificantes; energia elétrica; despesas de viagens; **telefone**; água; adiantamentos a funcionários; juros e natureza.”*

Vale salientar, ainda, que tal irregularidade deve ser considerada relevante, tendo em vista o desrespeito à determinação 5 contida na Decisão TC nº 1539/03, publicada no Diário Oficial do Estado em 13/01/2004, que julgou a prestação de contas, relativa ao exercício financeiro de 2002 – Processo TC nº 0370074-4.

Quanto ao item 8, observa-se que tais cargos, a exemplo de médico, dentista, agente comunitário, etc., não se enquadram no conceito de cargos e funções de confiança, posto que, são, de fato, funções técnicas e operacionais de natureza puramente profissional, fora, portanto, dos níveis de chefia, direção e assessoramento, devendo ser providos, necessariamente, por concurso público, conforme artigo 37, incisos I e V da nossa Carta Maior.

Isso posto,

Considerando que a Administração contratou indevidamente servidores para a área-fim, por meio de contratos de serviços, a exemplo de médico, cirurgião-dentista, enfermeira, e que manteve em sua folha de pagamento, pessoal nomeado para cargos em comissão, cuja natureza e atribuições são, na realidade, próprias de cargos em provimento

efetivo, como agente comunitário de saúde, burlando a exigência constitucional do concurso público, inserida no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal;

Considerando que a Administração realizou várias despesas com aquisição de medicamentos e material hospitalar, bem como aquisição de gêneros alimentícios, de forma fracionada, adotando indevidamente dispensa de licitação, burlando a exigência constitucional de realização de Licitação Pública;

Considerando que a Administração deveria ter convidado, ao menos, mais um interessado a participar do certame, tendo em vista à realização de 02 processos licitatórios sequenciais e para o mesmo objeto, em total desrespeito ao que preceituam o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, bem como, o artigo 3º e o § 6º do artigo 22 da Lei Federal nº 8.666/93;

Considerando que a Administração não comprovou a apresentação dos relatórios trimestrais detalhados, em desacordo com o que preceitua o artigo 12 da Lei Federal nº 8.689/89, bem como, não atendendo à recomendação 1 contida na Decisão TC nº 1539/03, que julgou a prestação de contas, relativa ao exercício financeiro de 2002;

Considerando que houve realização de despesas sem a devida prestação de contas, uma vez que não se especificou os assuntos a serem tratados, quando da realização das referidas viagens, ferindo os incisos I, do § 1º, e III, do § 2º, ambos do artigo 63, da Lei Federal nº 4320/64;

Considerando que Administração, ao efetuar a aquisição de combustíveis e lubrificantes, não utilizou formulário específico de requisição, detalhando as quantidades determinadas, e que o posto abastecedor não forneceu a competente nota fiscal, a título de comprovante, conforme afirmam as Decisões TC nºs 329/92 e 1.072/93; bem como, a Administração não respeitou os incisos I, do § 1º, e III, do § 2º, ambos do artigo 63, da Lei Federal nº 4320/64, no sentido de que a despesa realizada com combustível não está completamente especificada, tampouco individualizada, e, ainda, que a Administração desrespeitou a determinação 6, contida na Decisão TC nº 1539/03, publicada no Diário Oficial do Estado em 13/01/2004, que julgou a prestação de contas, relativa ao exercício financeiro de 2002 – Processo TC nº 0370074-4;

Considerando que a Administração realizou empenhos ordinários para pagamento de despesas compulsórias, como telefone, quando deveriam ser empenhadas por estimativa e registradas em conta analítica “*Contas a Pagar*”, para que se fosse dada baixa progressivamente, à medida da liquidação e pagamento dos subempenhos, não obedecendo, assim, ao disposto no artigo 60, § 2º da Lei nº 4.320/64. E, ainda, que não se observou a determinação 5 contida na Decisão TC nº 1539/03, publicada no Diário Oficial do Estado em 13/01/2004, que julgou a prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2002 – Processo TC nº 0370074-4;

Considerando o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II, VIII, parágrafo 3º, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, letras “b” e “c”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco,

Julgo irregulares as contas do Fundo Municipal de Saúde de Poção, relativas ao exercício financeiro de 2004.

Aplico, à Ordenadora de Despesas, Srª. Ecicleide Torres de Freitas Aguiar, uma multa no valor de R\$ 3.500,00, nos termos do artigo 73, inciso I, da Lei nº 12.600/04, que deverá ser recolhida ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico deste Tribunal, através da conta-corrente nº 9.500.322, Banco 356 - REAL, Agência nº 1016, no prazo de 15 dias do trânsito em julgado desta Decisão.

Determino, conforme art. 69 da Lei nº 12.600/2004, que a atual Administração adote as seguintes medidas:

- 1 - Observar rigorosamente o Princípio Constitucional que exige a realização de concurso público para investidura em emprego e cargo público, referentes a atividades-fim.
- 2 - Observar rigorosamente as normas de execução da despesa estabelecidas na Lei nº 4.320/64, com destaque para o art. 60, §2º e para os incisos I, do § 1º, e III, do § 2º, ambos do art. 63, da Lei Federal nº 4320/64;
- 3 - Adotar um efetivo controle de abastecimento de veículos, visando identificar adequadamente a utilização dos mesmos, conforme orientações já reiteradamente emitidas por esta Corte;
- 4 - Orientar a Comissão Permanente de Licitação, para que instrua os processos licitatórios em conformidade com a Lei Federal nº 8.666/93, e alterações posteriores, especificamente quanto ao fracionamento indevido de despesas e convocação de licitantes para os convites.

---

OS CONSELHEIROS LUIZ ARCOVERDE FILHO E RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA GERAL ADJUNTA, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA.